IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Ottobre - Dicembre 1979, Vol. 44, No. 4

Ernesto Bettinelli

Recensione

AA. VV., *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà. Atti del Convegno promosso dal Gruppo parlamentare radicale* (Roma, 20-22 ottobre 1978), Milano, Giuffrè, 1979

Il Parlamento nella costituzione e nella realtà. Atti del Convegno promosso dal Gruppo parlamentare radicale (Roma 20-22 ottobre 1978). Milano, Giuffrè, 1979, pp. 715, L. 20.000.

Costantino Mortati, ancora prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente, avvertiva che nello stato democratico, che di lì a poco sarebbe stato instaurato, il Parlamento, inevitabilmente, avrebbe perso il ruolo che occupava nello stato liberale ottocentesco: non più sede reale di confronto, di deliberazioni e di orientamenti ivi maturati, ma semplice luogo di *registrazione formale* di decisioni e di indirizzi elaborati altrove, nelle direzioni dei partiti politici che diventano pertanto le *istituzioni effettive* di potere.

La previsione, peraltro non difficile, di Mortati non tardò ad avverarsi e fu in qualche modo accettata senza eccessive nostalgie dalla maggior parte degli attori politici e degli interpreti del nostro sistema costituzionale. Eppure, dopo trent'anni dall'entrata in vigore della Carta si riscopre la « centralità » del Parlamento. L'espressione, certamente suggestiva, con la quale si è inteso riproporre una rivalutazione delle Camere all'indomani dell'approvazione dei loro nuovi regolamenti nel 1971, ha aperto una fertile stagione di polemiche e di dibattiti che non accennano ad esaurirsi.

Gli argomenti da approfondire davvero non mancano. Si tratta innanzitutto di decodificare la stessa formula « centralità del Parlamento », di toglierle quel tanto di magico che non consente di rapportare ad essa i non pochi problemi concernenti la funzionalità delle Camere. Non a caso anche nel corso del convegno — organizzato a Roma dal Gruppo parlamentare radicale (20-22 ottobre 1978) — di cui il volume che qui si va segnalando raccoglie gli atti, vi è stato chi ha sostenuto che parlare nella presente congiuntura storica di « centralità » del Parlamento rappresenta, se non addirittura una « mistificazione », un dover essere del tutto improbabile. E, in effetti, in quasi tutti gli interventi (ben sessanta: all'incontro hanno partecipato autorevoli costituzionalisti, parlamentari, funzionari delle Camere e giornalisti) e nella stessa tavola rotonda tra i politici (in rappresentanza di quasi tutte le forze parlamentari) che ha concluso i lavori, si sono denunciate le principali cause della non funzionalità del Parlamento, i numerosi esempi di contraddizione tra prassi e previsioni regolamentari: l'abnorme ricorso da parte dei governi alla decretazione d'urgenza, sovente al di fuori dei limiti sanciti dalla Costituzione; l'insufficienza degli strumenti di informazione a disposizione dei parlamentari; la conseguente loro impossibilità di esercitare i dovuti controlli sulla gestione di una miriade di enti pubblici che

hanno per legge l'obbligo di presentare alle Camere relazioni annuali sull'attività svolta (le quali rimangono puntualmente chiuse nei cassetti delle commissioni competenti); il mancato raccordo con organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, dal Consiglio superiore della magistratura alla Corte dei Conti e, quel che è più grave, con le stesse istituzioni della CEE, in primo luogo con l'assemblea parlamentare. E ancora: il proliferare delle commissioni bicamerali e delle cosiddette commissioni miste che, in modi diversi, spogliano le Camere di parte della loro sovranità; la non attuazione dell'importante principio della pubblicità dei lavori parlamentari, soprattutto in seno alle commissioni legislative.

Sullo sfondo di questa rassegna di problemi vi è poi una non soddisfacente considerazione della funzione del parlamentare, come singolo, a prescindere, quindi, dalla sua organica appartenenza ai « gruppi », nei confronti dei quali (e dei rispettivi presidenti, cui sono attribuiti non pochi poteri di freno) lo stesso si trova in una posizione forse eccessivamente subalterna. Come conciliare l'esigenza di riconoscimento e di tutela del ruolo del singolo deputato o senatore, della sua libertà e dignità, con la necessità di favorire un minimo di disciplina dei (e nei) gruppi, onde assicurare agli organi parlamentari la possibilità e la capacità di assolvere ai loro fini istituzionali?

Dalla risposta (o dalle risposte) che si intende dare a questo interrogativo, si possono ricavare importanti parametri per valutare complessivamente i regolamenti adottati 9 anni or sono dalle Camere e oggi oggetto di non lievi critiche e contestazioni da parte degli stessi fautori della riforma del 1971. Ci si è accorti, tra l'altro, che la *ratio* che sorregge i nuovi *interna corporis* poggia sulla convinzione che la conflittualità in Parlamento si sarebbe fortemente ridimensionata in coincidenza con il venir meno della « conventio ad excludendum » nei confronti del PCI, e cioè con l'entrata di questo partito nell'area di maggioranza (o di non opposizione). In sostanza molti dei congegni e i princìpi accolti dai regolamenti del 1971 (significativa la programmazione dell'ordine del giorno secondo il criterio « unanimistico » e il riconoscimento di una parità di peso tra tutti i gruppi, a prescindere dalla loro rispettiva consistenza numerica, per quanto riguarda l'andamento dei lavori e gli aspetti procedurali ad esso connessi) si fondano — come ha rilevato più di un intervenuto — sulla « cristallizzazione di una ipotesi di governo » (per intenderci: quella cosiddetta di unità o solidarietà nazionale a larga convergenza parlamentare).

Confidando su questi presupposti politici, ritenuti quasi inevitabili, i regolamenti del 1971 hanno potuto assumere, rispetto alla previgente normativa, una fisionomia tendenzialmente garantista con una generosa attribuzione di ampi spazi alle minoranze (*potenziali*). Da qui, ad esempio, l'affermazione o la precisazione della concezione del presidente di assemblea, non più come « uomo di maggioranza », ma come « regista », in una posizione dunque arbitrale, *super partes*; da qui, ancora, la scarsa preoccupazione di un uso ostruzionistico delle stesse norme regolamentari ad opera delle opposizioni *eventuali* (e in ogni caso — si suppone — rispettose del « nuovo gioco »).

È chiaro, però, che se i soprarichiamati presupposti politici tardano troppo a verificarsi o vengono addirittura smentiti sorgono, come è in parte puntualmente accaduto, i primi problemi. Per le maggioranze (sovente fluttuanti) di governo i regolamenti rischiano di diventare una gabbia che mal si sopporta ed allora si creano quelle divergenze tra previsioni normative e prassi, tra astratte garanzie e applicazioni concrete... denunciate a più riprese nel convegno romano. Insomma, come è chiaramente emerso, i regolamenti, dopo solo tre legislature di sperimentazione, tornano ad essere un abito un po' stretto. Riprende vigore la tesi per la quale l'interpretazione del regolamento spetta, in ultima istanza, all'as-

semblea, fino ad ipotizzarsi la necessità di una nuova riforma. Non a caso il volume si conclude proprio con la pubblicazione di una bozza di lavoro, redatta in seno alla *Giunta per il regolamento* della Camera dei deputati, di sistemazione e di coordinamento delle varie e non marginali proposte di emendamento all'attuale regolamento in senso decisamente ristrettivo.

ERNESTO BETTINELLI